DOCUMENT: 860-217/008
830-307/008

INTERPROVINCIAL AND FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCES OF MINISTERS AND DEPUTY MINISTERS OF AGRICULTURE

RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT

ONTARIO

TORONTO, ONTARIO
July 11-13, 1988

RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT

prepared for

Federal-Provincial Conference of Ministers

and Deputy Ministers of Agriculture

July 11-13, 1988

Toronto

Ontario Ministry of Agriculture and Food

RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT

INTRODUCTION

The pastoral images presented by rural Canada to urban and even rural residents provides a life-style heritage which is a foundation of this nation. The culture, the values, the uniqueness, and the pioneer settings attributed to rural Canada cannot be duplicated in an urban environment. Yet the very structure of rural Canada, as perceived by rural and urban residents alike, is threatened by a number of economic and social changes of provincial, national and international dimensions.

The farm component of Canada's rural population has declined by 14 percent between 1981 and 1986, while the total population of rural Canada increased by 0.8 percent. In Ontario, the comparable figures were a 17 percent decline in farm population with a 3.4 percent increase in rural population.

Given the structural changes which are expected in Canadian agriculture, and the long-term outlook for new agricultural products, opportunities must be developed to promote a sustainable economic and social climate in Canada's rural communities. The economic cavern between the nation's more rapidly growing urban communities and its rural centres is widening. This, in turn, is creating stresses on the fabric of Canada's countryside. For example, less spending power in Canada's farm community has partly caused the number of implement dealers to drop from some 1,760 in 1980 to an estimated 1,100 in 1988. Such developments reduce the business base of many rural centres throughout Canada.

There is also a concern that farm abandonment, fence row to fence row cropping forced by economics, and that less vibrant towns and villages will threaten the capacity of countryside residents to carry on a conservation role which is growing in importance. Conservation practices which maintain or improve the natural resources of the rural environment have been a basic aspect of agricultural practices supported by rural and urban residents alike. Rural residents may be less able to carry on this role than in the past.

The economic and social changes taking place in this country provide an incentive to focus attention on the public policies which aid local communities and local leaders, and which encourage entrepreneurs in Canada's rural centres. Some facets of rural community development are explored from a policy development viewpoint in the balance of this paper.

THE COMPONENTS OF RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT

The components of rural community development involve almost the complete mosaic of its operation. Local infrastructure, economic activity, government service delivery, local entrepreneurial support and the fostering of local leaders are some of the components of rural community development. Vibrant communities can be cited with superior sports teams, libraries, community centres, day care, fire protection, hospitals, schools, churches and commercial developments which are well beyond those found in neighbouring centres.

It is often difficult to identify the basis for such differences between communities and equally difficult to obtain a consensus about which differences are critical to a community's successful development.

To some, the varying levels of public assistance provides an explanation for differences in community development. Competitive grants for the establishment of new ventures are considered the basis of any development strategy. More recently, the essentials of community development have been categorized into the four areas which are called sectorial, geographic, economic and human resources. Economic development grants are just a small portion of the total community development package.

With an increased emphasis on technology in a more competitive economy, the education of the work force and the potential for retraining workers have gained importance. The quality of life has been listed as an essential ingredient for attracting potential employees and firms to a location. Few, it seems, want to locate in a region where there are poor social facilities or which is regarded as economically depressed. The attraction and development of human capital resources is equally as important as the more tangible items of buildings and equipment.

Assisting individuals to find their niche in a growing complex and diversified society is a growing factor in making rural Canada attractive. Perhaps one of the most critical aspects in making rural communities vibrant and conducive to rural and farm families alike is to assist individuals in learning where or what their role may be.

A ranking of the diverse and complex components of rural community development is a subjective activity at the present time. The process is further compounded by the dispersion of responsibilities among levels of government and various government departments. Within each jurisdiction, identification of the problem and diverse responsibilities for program delivery are two key challenges for agriculture departments intent on improving the fabric of Canada's rural communities. Still, the difficulty in identifying the target ought not to be a valid reason for aborting the mission to improve our rural communities.

RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT AND THE NATIONAL AGRICULTURE STRATEGY

In view of the extensive and diverse nature of rural community development and the responsibilities held by sister departments, it is appropriate to look, however briefly, at the basic strategies needed to meet the future challenges of Canadian agriculture. This is, perhaps, even more important as the public sector faces the task of delivering a complex array of services with limited resources.

The National Agriculture Strategy, submitted to the Annual Conference of First Ministers in November 1986, contains the following statements:

- Support for the family farm in times of substantial need;
- Effective cooperation among governments; and
- In accordance with the principles of regional economic development, the primary objective of federal and provincial action in the agriculture and food sector is to

increase income and employment by promoting continued economic activity based on realistic possibilities in each region.

These components of the National Agriculture Strategy indicate a concern, an interest and a mandate for the involvement of Agriculture Departments in rural community development. Support of the family farm by necessity must include factors other than traditional support mechanisms. A family farm may now mean a farm operation that can exist with jobs for some members in a local community or a day care centre during harvest and planting.

Effective cooperation among governments is something which agricultural departments have promoted for years and one of the basis for the Ministers of Agriculture Conference. Perhaps there is some merit in focusing attention on the level of coordination among and between other sectors of government.

A quote from a recent publication entitled On the Move: A Report on Rural Economic Development in America (Office of the Under Secretary for Small Community and Rural Development, United States Department of Agriculture, April 1988) possibly provides a role model for agriculture ministers to consider:

> "The Department of Agriculture will continue to lead the Federal effort to revitalize the Nation's small and rural communities by fostering a spirit of cooperation among Federal Agencies and their state and local counterparts and will continue to emphasize the important contributions made to the Nation's economy as Rural America continues to regain its economic health and stability."

It is significant to recognize that the role being suggested for agriculture departments does not encompass the active delivery of the complete spectrum of economic and social programs to rural residents. Nor does it require the introduction of special entities to deliver new services. New forms of private and public partnerships may, however, be needed. A review of the importance of rural communities to farm families in this country may give a more complete picture of the types of needs which are developing.

RURAL COMMUNITY DEVELOPMENT CRITICAL TO SUCCESS OF CANADIAN FARM FAMILIES

Community infrastructures are as important to farm families as to other rural residents. Roads, bridges, hospitals, hardware stores, communication systems, schools, churches, veterinarians, railroads and food stores are just as essential to farm families as other residents. Products must be moved to market. Inputs must be purchased and farm machinery repaired. Veterinarians are as important to rural residents, with the explosion of the pet population, as they are to livestock producers. Communication links with the balance of the country are equally as important to farmers as rural residents. Access to computer compatible lines is equally essential to the survival of the local machinery dealer or travel agent as it is to a farmer networking for market and farm management information.

Access to education, health care and other social services are no less important to farm families than the balance of the population. For example, the capacity to adapt to new technology is important to all residents. This desire for technology transfer is a key concern of the National Agricultural Strategy. It is also a critical point for Canada's highly complex and productive agricultural community. It is what is often called the soft components of community infrastructure, which are equally critical to a farming community success that are overlooked or minimized. Access to community college courses for a host of technical subjects can be critical to farm families attempting to cope with new technology and reduced local services. Even a 50 mile drive to an evening course may be a barrier to farm members.

Canadian and U.S. studies indicate a long-term trend to multi-income streams in farm households from a situation where the farm supplied the majority of family income. This trend is replicated in urban communities as well. It is not yet possible to ascertain the latest trends from the 1986 census. If agriculture departments are to maintain the viability of family farms in Canada, in times of reduced farm incomes, then the health and vitality of rural communities must be considered a concern. Off-farm income is one option which can assist in maintaining or increasing the standard of living for farm families. Increased incomes will contribute to community development. Again, U.S. studies show that communities located within a one hour commuting distance of a population centre in excess of 20,000 do not face the same economic development problems of communities further away. Rural residents located near a large construction project or in the shadow of a dynamic urban centre do not face the same alternative income problems as someone in isolated small villages.

Farm families' expectations and demands for services are approaching those of urban residents, according to studies conducted in Canada and the U.S. Education, social services, and health care expectations are merging between farm, rural and urban residents. Holidays are no longer the exclusive preserve of urban families or something that farm families only thought about when the farm was paid for or sold. Farmers now expect holidays like any other family. Social services, such as counselling, income maintenance and even day care, once considered an urban issues, are becoming equally important in rural Canada and in the nation's farm community. Day care has not only alternative income, but also safety implications in keeping the young away from hazardous farm situations. It becomes increasingly difficult to provide such services with a decline in economic and social structure of Canada's rural communities.

TRENDS

The economic and social changes impacting rural communities are moving at different rates both inter- and intraprovincially. For example, the economic and social trends experienced by Fort Qu' Appel, Saskatchewan are different than those in Exeter, Ontario. And indeed, the situation in Exeter is different again to that of St.-Bruno, Quebec which is only one of the towns experiencing changes in the corridor between Montreal and St.-Hyacinthe. This situation should not be surprising since the factors, more familiar to agriculturalists, affecting farm income have not been homogeneous either. Hence, the solutions and strategies will not necessarily be the same for each province.

The shift in farm incomes and farm size is also affecting economic development options. In the five-year period from 1981 to 1986, the number of farms selling over $100,000 increased by over 75 percent, while the total number of farms declined by over 9 percent in Canada. There was a drop in the number of farms for every category except for those in excess of 760 acres. There are fewer small and medium sized farms, but more large farm operations.

Farm populations are declining both absolutely and proportionately to the non-farm population. Fewer farms and fewer farmers more widely dispersed with less income gives local communities less direct economic activity from the farm sector. Machinery, marketing and input supply needs drop from agriculture which is often the basis for the existence of some rural centres. The cost of providing an infrastructure is spread over fewer people and the resource base for its support also shrinks as the number of buildings and families drop.

Also, in the 1981-85 period, there was a shift in the average age of farmers. There was a reduction of operators below the age of 55. In Ontario by 1991, it has been projected that the percentage of farm operators over 55 will grow to 40 percent compared to 33 percent in 1986. The average age of farm operators is above that of rural residents in general. This shift in demographics has implications not only for the succession of the family farm but also for the demand for services and off-farm employment.

Shifts in service expectations has placed more demands on local communities while at the same time the resources to provide such services have not kept pace. In Ontario, a study concerning the universality of social programs cost shared on an 80/20 basis has shown a lack of uniformity since local governments often do not have the resources to cover their 20 percent share. An aging of the rural and farm populations is also increasing the demands for health care services in areas where it is not only costly but difficult to provide such services.

U.S. studies have shown that there is also a disparity in the rate at which communities can utilize funds and programs from senior levels of government. It has been recognized that large urban centres have the resources to become familiar with, and fully utilize new development initiatives as they are introduced by senior governments. These urban communities can devour the available funding before rural municipalities even learn of the initiative. The same argument can be made for large and small firms as well. To overcome this deficiency, some provinces have introduced incentive programs targeted to rural areas and offered leadership programs to assist local communities in obtaining their fair share of programs.

Transportation changes in the Prairie region have usually been focused on rail line abandonment. A number of initiatives have been taken to at least slow down this trend ranging from outright subsidies to the encouragement of short line rail lines such as the Central Western Railway in Alberta. Railways have been considered an essential fabric of prairie communities. In Ontario, rail line abandonment could become a concern with studies suggesting that only two main lines will remain in the 21st century. There may be some very large communities without a rail service in this country unless there are some significant policy and economic changes. Recently, Newfoundland experienced the withdrawal of rail service coupled with federal assistance to upgrade road services. It is possible to surmise that the mosaic of the countryside will be different with fewer rail lines but the full impact on many communities is too wide ranging to be considered in this paper.

INFORMATION AND ANALYSIS LACKING

There is a great deal of information available in the census data, but as yet it has not been fully utilized or analyzed. Information on farm family multi-income streams, for example, has not been fully analyzed from the 1986 census. Accordingly, trends and the complete significance of off-farm employment cannot be completely assessed. European and American studies in the area of rural community development appear to be greater in depth and number. While it is possible to gain some insight into rural situation from this research, the different political and social structures in this country make it mandatory to undertake Canadian studies.

The dispersion of responsibilities for the host of services which are offered by various public entities make the collection and coordination of data complex. Responsibility for economic development is shared by a host of municipal, provincial and federal entities, including agriculture departments. This is just one part of rural community development. It is not the intent of this paper to catalog any deficiencies or needs in the area of information analysis but rather to indicate general directions.

PROVINCIAL INITIATIVES

Most provinces, often in conjunction with the Federal Government, have economic programs in place for the development of marketing structures for agricultural products. There are also a number of programs in effect for direct assistance to agricultural endeavors, such as fairs, farm organizations, area improvements and training programs. There are even some transition programs such as the Tobacco Assistance Program which also has a rural community development component. Saskatchewan has one rural development program which supports the establishment of rural development corporations with the objective of promoting economic and social development within their borders. This initiative appears to be somewhat unique in the Canadian setting and a recognition of the wider context of rural community development. Another unique development in Saskatchewan has been the recent amalgamation of agricultural extension staff and rural development officers into one unit.

The above summary is intentionally brief for the exclusive purpose of focusing attention on the narrow range of community development programs in agriculture departments. This should not be construed as a negative comment but rather a positive approach to policy evaluation and development. A complete list of provincial initiatives would be long and would tend to convey the impression that little additional policy review would be needed. There are indeed a number of community development programs in existence, but they are in areas other than federal and provincial agriculture departments and probably need new focuses or at the very least improved coordination.

PROPOSED DIRECTION AND ACTION STEPS

The intent of this review of some facets of rural community development is to introduce the topic and provide some insight into the past and probable trends. Suggesting a policy direction without more consultation with all provinces and the federal government is not appropriate at this stage. Additional research and analysis is likely to be needed before solid recommendations can be made on a strategy or direction. Perhaps it would be appropriate to reiterate a quote "the Department of Agriculture will continue to lead the federal effort to revitalize ... rural communities ... by fostering a spirit of cooperation among state, local and federal agencies ...".

It should be emphasized that this quote is merely provided as an exploratory policy option raised for the express purpose of initiating interprovincial and federal-provincial dialogue. The breadth of the topic makes it difficult to present a conceptual picture for agriculture departments without the inclusion of some role models.

Accordingly, it is suggested that the Ministers appoint a committee comprised of federal and provincial officials to research and identify the rural community development policy needs and options. The officials would be challenged with the responsibilities of recommending an appropriate strategy in an interim report to the Deputy Ministers of Agriculture in November 1988 with the intent of providing the Ministers of Agriculture with a final report early in 1989.

DOCUMENT: 860-217/008
830-307/008

CONFÉRENCES INTERPROVINCIALE ET FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES ET SOUS-MINISTRES DE L'ARGRICULTURE

LE DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES RURALES

ONTARIO

TORONTO (ONTARIO)
Du 11 au 13 juillet, 1988

LE DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES RURALES

préparé pour la

Réunion Fédérale-Provinciale des Ministres

et des Sous-Ministres de l'Agriculture

Du 11 au 13 juillet, 1988

Toronto

Ontario Ministère de l'Agriculture et
de l'Alimentation

LE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉES RURALES

INTRODUCTION

Les images pastorales du Canada rural qui viennent à l'esprit des citadins et même de la population rurale évoquent un mode de vie qui rappelle les origines de cette nation. La culture, les valeurs, la singularité et les conditions de pionnier du Canada rural ne trouvent pas d'écho dans un milieu urbain. Or, la structure même du Canada rural, telle que la perçoivent aussi bien les citadins que la population rurale, est menacée par un certain nombre de transformations socio-économiques de nature provinciale, nationale et internationale.

De 1981 à 1986, la proportion des agriculteurs dans la population rurale a baissé de 14 pour 100 au Canada et de 17 pour 100 en Ontario, alors que la communauté rurale a crû de 0,8 pour 100 au pays et de 3,4 pour 100 dans la province.

Vu les changements structurels qui s'annoncent pour l'agriculture canadienne et l'avenir des nouveaux produits agricoles, il faut absolument trouver de nouveaux débouchés pour promouvoir des conditions socio-économiques favorables dans le milieu rural canadien. Le fossé économique qui existe entre les centres urbains, qui connaissent une croissance plus rapide, et les centres agricoles ne cesse de grandir, ce qui fait pression sur la structure des campagnes canadiennes. Pour ne citer qu'un exemple, la baisse du pouvoir d'achat des agriculteurs canadiens a entraîné une diminution du nombre de fournisseurs de matériel agricole. Alors qu'on en comptait quelque 1 760 en 1980, ils ne sont plus qu'environ 1 100 en 1988. De tels phénomènes déprriment de nombreux centres ruraux au Canada.

On craint également que l'abandon des exploitations agricoles, l'obligation, pour des raisons économiques, de cultiver les terres jusqu'à l'extrême limite de la clôture et le manque d'activité dans les villes et les villages n'empêchent la population rurale de jouer son rôle, de plus en plus important, de garant de l'équilibre du milieu. Les méthodes de conservation et d'accroissement des richesses naturelles du milieu rural font partie du travail de l'agriculteur, apprécié tant par la population rurale non-agricole que par les citadins. La population rurale pourrait avoir plus de mal qu'avant à jouer ce rôle.

Les mutations socio-économiques que l'on observe actuellement au pays sont l'occasion d'examiner les politiques des administrations publiques en faveur, d'une part, des collectivités et des responsables locaux, d'autre part, des entrepreneurs établis dans les centres agricoles du Canada. Dans ce document, nous nous proposons d'étudier certaines facettes du développement des collectivités rurales du point de vue de l'élaboration de politiques.

LES FACTEURS DE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS RURALES

Les facteurs de développement des collectivités rurales embrassent presque tous les aspects de la vie rurale. L'infrastructure locale, l'activité économique, la prestation des services gouvernementaux, les fonds consentis aux entrepreneurs locaux et la promotion des responsables de la région sont autant de facteurs de développement du milieu rural. Les villes animées ont des équipes de sport, des bibliothèques, des centres communautaires, des garderies, un service de lutte contre l'incendie, des hôpitaux, des écoles, des églises et un secteur commercial de premier ordre, bien supérieurs à ceux que l'on trouve dans les communautés voisines.

Il est souvent difficile de déterminer la cause de ces différences entre collectivités ou encore de s'entendre sur celles dont dépend l'essor d'une collectivité.

Certains estiment que les différences de développement sont fonction du montant d'aide publique et que les subventions qui sont accordées à des conditions très avantageuses aux personnes qui veulent monter une nouvelle entreprise constituent le point de départ de toute stratégie de développement. Toutefois, après avoir récemment classé les principaux facteurs de développement en quatre catégories - sectoriels, géographiques, économiques et ressources humaines, on s'est aperçu que les subventions de développement économique ne représentaient qu'une faible proportion de l'aide générale au développement des collectivités.

Devant le poids croissant de la technologie dans une économie plus compétitive, la formation de la main-d'oeuvre et les possibilités de recyclage des travailleurs ont pris de l'importance. La qualité de la vie vient en tête de liste des conditions nécessaires au déplacement et à l'établissement d'entreprises et d'employés. Rares sont ceux, semble-t-il, qui veulent bien déménager dans une région qui offre peu de services sociaux ou qui traverse une dépression économique. L'attrait et le développement humain comptent autant que les éléments plus tangibles, comme les bâtiments et le matériel.

Les gens auront d'autant plus envie de s'établir dans le Canada rural qu'on les aidera à trouver leur voie dans une société de plus en plus complexe et diverse. Pour rendre les collectivités rurales plus dynamiques et y attirer aussi bien les familles d'agriculteurs que la population rurale non-agricole, la meilleure solution serait peut-être d'aider ces gens à découvrir leur vocation.

À l'heure actuelle, toute tentative de classement des facteurs multiples et complexes qui influencent le développement des collectivités rurales ne peut être que subjective. À cela s'ajoute la division des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement et les ministères. Dans chaque

juridiction, la définition de la nature du problème et la fragmentation du processus de prestation des programmes mettent fortement à l'épreuve les ministères de l'agriculture désireux d'améliorer la structure des collectivités rurales du Canada. Cependant, la difficulté de la tâche ne devrait pas être une raison valable d'abandonner notre mission, l'expansion des communautés rurales.

LE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS RURALES ET LA STRATÉGIE AGRICOLE NATIONALE

Devant l'ampleur et la diversité du développement du milieu rural et le morcellement des responsabilités, il convient d'examiner, même brièvement, les grands principes permettant de relever les défis que l'avenir réserve aux agriculteurs canadiens. Cette analyse s'impose peut-être d'autant plus que le secteur public se doit d'offrir une vaste gamme de services avec des moyens limités.

La Stratégie agricole nationale, qui a été présentée à la conférence annuelle des premiers ministres en novembre 1986, contient les engagements suivants :

- aide aux exploitations agricoles familiales dans l'adversité;
- collaboration réelle entre les gouvernements;
- conformément aux principes de développement économique régional, l'objectif premier des gouvernements fédéral et provinciaux, en matière d'agriculture et d'alimentation, est d'accroître le revenu et l'emploi en encourageant la poursuite de l'activité économique de chaque région en fonction de ses possibilités réelles.

Ces éléments de la Stratégie agricole nationale montrent l'intérêt que les ministères de l'agriculture portent au développement des collectivités rurales et leur donne un cadre d'action. L'aide aux exploitations familiales dans l'adversité doit comporter des facteurs autres que les mécanismes d'aide traditionnels. L'expression exploitation agricole familiale recouvre maintenant les exploitations agricoles dont certains membres travaillent à l'extérieur ou dans une garderie à l'époque de la moisson et des semences.

Établir une véritable collaboration intergouvernementale, voilà ce que réclament les ministères de l'agriculture depuis des années et ce qui forme l'un des points de départ de la conférence des ministres de l'agriculture. Il n'est peut-être pas inutile d'attirer l'attention sur la coordination qui existe entre d'autres secteurs du gouvernement.

La citation suivante, tirée d'un ouvrage récent intitulé <u>On the Move : A report on Rural Economic Development in America</u> (Bureau du sous-secrétaire au développement des petites communautés et des collectivités rurales du ministère américain de l'agriculture, avril 1988) présente aux ministres de l'agriculture un modèle qui mérite peut-être d'être examiné.

"Le ministère de l'agriculture continuera à diriger l'opération du gouvernement fédéral destinée à redonner vie aux petites collectivités et communautés rurales en favorisant l'esprit de collaboration entre les organismes fédéraux et leurs équivalents, au niveau de l'État et de la localité, et continuera également à faire valoir l'apport considérable du monde rural à l'économie nationale au moment où l'Amérique rurale retrouve une nouvelle vigueur et une nouvelle stabilité économiques."

Il faut noter que le rôle ainsi proposé aux ministères de l'agriculture n'implique ni la prestation directe de la gamme complète de programmes socio-économiques à la population rurale, ni la création d'organismes spéciaux chargés d'offrir de nouveaux services. Par contre, de nouvelles formes de partenariat, tant privées que publiques, pourraient s'avérer nécessaires. Pour obtenir un tableau plus complet des nouveaux types de besoins qui apparaissent, on pourrait examiner l'importance, dans ce pays, de la population rurale pour les familles de cultivateurs.

LA PROSPÉRITÉ DES FAMILLES D'AGRICULTEURS DÉPEND DU DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS RURALES

Les familles d'agriculteurs dépendent autant de l'infrastructure locale que le reste de la population rurale. Le réseau routier, les ponts, les hôpitaux, les quincailleries, les communications, les écoles, les églises, les vétérinaires, les chemins de fer et les magasins d'alimentation comptent autant. Il faut transporter les produits jusqu'au marché, acheter les facteurs de production et faire réparer les machines agricoles. L'augmentation du nombre d'animaux domestiques aidant, la population rurale a autant besoin de vétérinaires que les éleveurs. De même pour les moyens de communication avec le reste du pays : le fournisseur de matériel agricole ou l'agence de voyages locale dépend autant, pour sa survie, de l'informatique que l'agriculteur qui doit établir des réseaux-contact pour ses besoins de commercialisation et de gestion agricole.

Les agriculteurs ont autant besoin d'étudier, d'avoir accès aux services de santé et aux services sociaux en général que les autres membres de la collectivité. Il suffit de penser, par exemple, à la capacité de s'adapter aux nouvelles technologies, cruciale pour tous. Le transfert des technologies est d'ailleurs au centre des préoccupations des architectes de la Stratégie agricole nationale et un point critique pour la population agricole canadienne, extrêmement complexe et productive. Ce sont ces éléments de l'infrastructure locale, souvent qualifiés de discrets, qui déterminent au moins autant que le reste le succès d'une collectivité agricole mais que l'on néglige ou que l'on minimise. L'avenir des familles de cultivateurs qui essaient de s'adapter à une nouvelle technologie ou à la réduction des services locaux peut tenir à la possibilité d'obtenir une formation technique précise dans un collège communautaire. Faire 50 km pour suivre un cours du soir peut être un gros handicap pour certains agriculteurs.

Les études faites au Canada et aux États-Unis montrent une tendance durable à la multiplicité des sources de revenu des ménages agricoles alors que, traditionnellement, le revenu familial provenait en majeure partie de l'exploitation agricole. L'examen du milieu urbain vient corroborer ces résultats, mais il est encore trop tôt pour en trouver confirmation dans le dernier recensement de 1986. Si les ministères de l'agriculture veulent assurer la viabilité des exploitations agricoles familiales au Canada alors que le revenu agricole baisse, ils doivent se soucier de l'état et de la vitalité des collectivités rurales. Le revenu en provenance de l'extérieur est une possibilité, susceptible de maintenir ou d'augmenter le niveau de vie des familles d'agriculteurs. L'accroissement du revenu contribue à l'essor de la collectivité. Les mêmes études américaines montrent que les collectivités agricoles situées à une heure de route d'une ville de plus de 20 000 habitants ne traversent pas les mêmes difficultés économiques que les communautés plus éloignées. La population rurale établie à proximité d'un grand projet de construction ou d'un centre urbain dynamique n'est pas dans la même nécessité de trouver d'autres sources de revenus que les habitants de petits villages isolés.

D'après ces études canadiennes et américaines, les attentes et les demandes de services des cultivateurs se rapprochent de celles des citadins. Qu'il s'agisse d'éducation, de services sociaux ou d'assurance-maladie, on assiste à une fusion des attentes des gens des villes et des campagnes. Les vacances ne sont plus l'apanage des citadins ou une éventualité, lorsque la ferme est entièrement remboursée ou vendue. Les cultivateurs veulent maintenant prendre des vacances comme tout le monde. Les services sociaux, comme l'aide psychologique, le maintien du revenu et même les garderies, que l'on associait jadis à la ville, deviennent de plus en plus importants pour la population rurale et la collectivité agricole du pays. Les garderies ont des effets directs non seulement sur les autres sources de revenus mais également sur la sécurité dans la mesure où les enfants sont tenus à l'écart de situations potentiellement dangereuses. Cependant, ces services sont de plus en plus difficiles à obtenir, compte tenu de l'effondrement de la structure socio-économique de la population rurale canadienne.

LES TENDANCES

L'évolution socio-économique des collectivités rurales se fait à des rythmes différents au niveau provincial et au niveau national. Par exemple, les tendances socio-économiques que l'on observe à Fort Qu'Appel, en Saskatchewan, se distinguent de celles que l'on remarque à Exeter, en Ontario, ou encore à St -Bruno, au Québec, l'une des villes en pleine mutation dans le couloir de Montréal à St -Hyacinthe. Pourquoi s'en étonner lorsqu'on sait que les facteurs, plus connus des agriculteurs, qui touchent le revenu agricole ne sont pas non plus homogènes. D'où des solutions et des stratégies qui peuvent varier en fonction de chaque province.

L'évolution du revenu agricole et de la taille des exploitations agricoles a également une incidence sur les possibilités de développement économique. En cinq ans, de 1981 à 1986, le nombre d'exploitations agricoles ayant un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 $ a augmenté de plus de 75 pour 100 alors que le nombre d'exploitations a diminué de 9 pour 100. Cette contraction a touché tous les types d'exploitations agricoles, à l'exception des fermes de plus de 760 acres. Il existe moins de petites et moyennes exploitations, mais plus de grandes exploitations.

La population agricole baisse également, aussi bien en termes absolus qu'en proportion de la population rurale. La diminution du nombre d'exploitations agricoles et de cultivateurs, plus dispersés qu'avant et au revenu inférieur, entraîne une compression de l'activité économique directement liée au secteur agricole dans les communes rurales. Les agriculteurs, sans lesquels certaines localités souvent n'existeraient pas, voient leurs besoins diminuer, qu'il s'agisse de machines, de commercialisation ou de facteurs de production. Les coûts d'infrastructure sont partagés par un plus petit nombre de gens et les ressources disponibles pour les assumer s'amenuisent également, comme le nombre de bâtiments et de familles.

De 1981 à 1985, on a également observé le vieillissement de l'agriculteur moyen ou encore la réduction du nombre des moins de 55 ans. On estime que, d'ici 1991, la proportion des exploitants agricoles de plus de 55 ans passera de 33 pour 100, pourcentage atteint en 1986, à 40 pour 100 en Ontario. La moyenne d'âge des agriculteurs est supérieure à celle de l'ensemble de la population rurale. Cette évolution démographique a des répercussions non seulement sur l'héritage de l'exploitation familiale, mais également sur la demande de services et la recherche d'un emploi à l'extérieur de la ferme.

Cette nouvelle attitude face aux services a créé de nouvelles sources de pression sur les collectivités locales, mais les ressources n'ont pas pu suivre. En Ontario, une étude sur l'universalité des programmes sociaux à coûts partagés selon le rapport 80/20 a révélé un manque total d'uniformité, du fait que bien souvent les administrations locales n'ont même pas les moyens d'apporter leur part (20 pour 100). Le vieillissement de la population rurale, agricole et non-agricole, entraîne aussi un accroissement de la demande de services de santé dans des régions où ils sont non seulement très coûteux, mais également difficiles à offrir.

Les études américaines indiquent également une autre disparité : la rapidité avec laquelle les collectivités ont recours aux fonds et aux programmes du gouvernement. Il est prouvé que les grands centres urbains ont les moyens financiers de prendre connaissance et de profiter pleinement des nouvelles mesures d'aide au développement dès qu'elles sont offertes. Ces villes peuvent absorber toute l'aide disponible avant même que les municipalités rurales n'en aient eu vent. Il en va d'ailleurs de même pour les petites et les grosses entreprises. Pour remédier à cette situation, certaines provinces ont élaboré des programmes de stimulants financiers destinés aux zones rurales et mis sur pied des programmes de formation de responsables locaux visant à aider les petites localités à obtenir la part qui leur revient.

L'évolution du réseau de transport dans les Prairies a surtout consisté à fermer certaines voies ferrées. Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour au moins freiner cette tendance, qu'il s'agisse de subventions directes ou d'aide à la mise en service de petites lignes comme le Central Western Railway en Alberta. Les chemins de fer ont toujours été perçus comme essentiels à l'existence dans les Prairies. En Ontario, l'abandon des voies de chemins de fer pourrait devenir un problème si, comme l'indiquent des études, il ne reste plus que deux grandes lignes au XXI^{e} siècle. Faute de certains changements politiques et économiques, certaines localités très importantes risquent de ne plus être desservies par le train. Récemment, Terre-Neuve a fait la double expérience de la fermeture des chemins de fer et du retrait de l'aide fédérale de remise en état de son réseau routier. On peut émettre l'hypothèse que la réduction du réseau ferroviaire modifiera le paysage canadien, mais les répercussions qu'elle aura sur de nombreuses collectivités sont trop importantes pour que nous puissions les aborder dans ce document.

LE MANQUE D'INFORMATION ET D'ANALYSE

Le recensement représente une véritable mine d'information, qui demeure pour l'instant en grande partie inexploitée. Les données recueillies en 1986 sur la pluralité des sources de revenus des agriculteurs, par exemple, n'ont toujours pas été analysées, et il est donc impossible d'examiner sérieusement les tendances et l'importance globale de l'emploi à l'extérieur des exploitations agricoles. Les études effectuées par les Européens et les Américains sur le développement des collectivités rurales semblent plus approfondies et plus nombreuses. Si ces recherches peuvent nous apprendre quelque chose sur le milieu rural, la différence des structures politiques et sociales de ce pays nous oblige à entreprendre des études sur les conditions propres au Canada.

La fragmentation des responsabilités entre les divers organismes publics chargés d'offrir au total une vaste gamme de services rend la collecte et la coordination de l'information très compliquée. Ainsi, le développement économique est du ressort des administrations municipales, provinciales et fédérales, y compris des ministères de l'agriculture. Et ce n'est qu'un aspect du développement du milieu rural. Ceci-dit, nous n'entendons pas dresser, dans ce document, une liste des défauts et des besoins en matière d'analyse d'information, mais plutôt proposer des orientations générales.

LES MESURES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

La plupart des provinces ont des programmes économiques, souvent en collaboration avec le gouvernement fédéral, qui encouragent l'expansion des structures de mise en marché pour les denrées agricoles. Il existe également un certain nombre de programmes d'aide directe aux agriculteurs pour certains projets spéciaux tels que les foires, les organisations agricoles, les améliorations sectorielles et les programmes de formation. Enfin, il existe certains programmes de transition, comme le Programme d'aide aux producteurs de tabac qui vise aussi à encourager le développement du milieu rural. La

Saskatchewan dispose d'un programme de développement des collectivités rurales qui favorise la création de sociétés de développement rural chargées de stimuler le développement économique et social dans les régions dont elles s'occupent. Cette initiative semble être la seule de ce genre qui existe au Canada et témoigne de l'importance du développement des collectivités rurales. Autre fait unique à la Saskatchewan, la fusion récente, en une seule section, du personnel des programmes de vulgarisation et des agents de développement rural.

Nous avons choisi de faire un résumé très bref afin d'attirer l'attention sur l'éventail restreint des programmes de développement communautaire qui sont offerts par les ministères de l'agriculture. Cette attitude ne se veut pas négative mais plutôt constructive sur le plan de l'évaluation et de l'élaboration de politiques. Il serait trop long et trompeur de dresser une liste complète des initiatives provinciales car on risquerait de penser qu'il reste peu de chemin à faire. En fait, les programmes de développement communautaire ne manquent pas, mais ils ne dépendent pas des ministères de l'agriculture fédéral et provinciaux et il conviendrait sans doute de les repenser ou au moins de mieux les coordonner.

L'ORIENTATION ET L'ACTION PROPOSÉES

Cet examen de certaines facettes du développement des collectivités rurales répond à un double objectif : présenter la situation et tenter de comprendre certaines tendances, passées et futures. Il n'est pas question, à ce stade, de suggérer des orientations politiques sans consulter plus avant les gouvernements fédéral et provinciaux. Il faudra très probablement poursuivre les recherches et l'analyse avant de pouvoir présenter des recommandations sérieuses sur l'adoption d'une stratégie ou d'une orientation. Il serait peut-être bon de rappeler la citation suivante : "Le ministère de l'agriculture continuera à diriger l'opération du gouvernement fédéral destinée à redonner vie ... aux communautés rurales ... en favorisant l'esprit de collaboration entre les organismes fédéraux et leurs équivalents, au niveau de l'État et de la localité."

Soulignons que cette citation n'est fournie qu'à titre exploratoire, dans le seul but d'encourager l'ouverture d'un dialogue, d'une part entre les provinces, d'autre part entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Étant donné la complexité du sujet, il est difficile de présenter aux ministères de l'agriculture un cadre conceptuel qui n'inclut pas quelque modèle.

Nous suggérons donc aux ministres de l'agriculture de créer un comité chargé d'examiner et de définir les besoins et les choix possibles dans le domaine du développement du milieu rural. Ce comité, qui serait composé de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux nommés, aurait pour mandat de recommander un plan d'action dans le rapport provisoire qu'il soumettrait aux sous-ministres de l'agriculture en novembre 1988, puis de remettre le rapport final aux ministres de l'agriculture au début de l'année 1989.